

BäuerInnen gegen Agromultis

Die Agrarexport- und Subventionspolitik der EU

von Pia Eberhardt

„Bäuerliche Landwirtschaft ist für uns wie eine Margerite, die mit ihren vielen Blütenblättern ein integriertes Ganzes bildet: die rechtliche Stellung des Bauern, sein Arbeitseinkommen, [...] die Qualität der Erzeugnisse, [...] der schonende Umgang mit den Naturressourcen, faire Beziehungen zwischen Nord und Süd. Kein Bestandteil dieser Margerite ist wegzudenken. Wenn auch nur ein Blütenblatt fehlt, gerät das Ganze aus dem Gleichgewicht.“

François Dufour, Confédération Paysanne (Bové/Dufour 2001: 199)

Ob in der Presse, der Wissenschaft oder am Stammtisch – es wird viel geschimpft über die europäische Agrarpolitik: „Es geht nicht an, dass in einer Industriegesellschaft über die Hälfte des EU-Haushalts für Landwirtschaft ausgegeben wird“, „Die BäuerInnen in Europa leben doch wie die Maden im Subventionsspeck“ oder „Agrarsubventionen zerstören die bäuerliche Landwirtschaft in den Ländern des Südens“ – so und ähnlich lautet die Kritik.

Auf den nächsten Seiten soll gezeigt werden, warum diese Kritik an europäischer Agrarpolitik in vielerlei Hinsicht ins Schwarze trifft. Es soll aber auch deutlich gemacht werden, dass ein Großteil der Kritik an den sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Verwerfungen der Agrarpolitik vorbeigeht und die entsprechenden Reformvorschläge diese Verwerfungen zementieren und verschärfen würden.

Dazu wird im Folgenden die historische Entwicklung der europäischen Agrarpolitik entlang von drei Phasen skizziert: Entstehung der Agrarpolitik in den 60er Jahren, Infragestellung der Politik in den 80er Jahren und Reformen in den 90ern. Anschließend wird eine Bilanz aus Sicht der bäuerlichen Landwirtschaft in Europa und im Süden gezogen. Abschließend werden verschiedene Reformkonzepte diskutiert.

Die Geburtsstunde europäischer Agrarpolitik

Die Agrarpolitik der EU ist eines der ersten Politikfelder, in denen sich die EU-Mitglieder für eine gemeinsame Politik entschieden haben (**Gemeinsame Agrarpolitik, GAP**). Vor dem Erfahrungshintergrund von Hunger und Mangel in den Kriegsjahren, ging es ihnen zuerst einmal darum, die Produktion ausreichender Mengen preiswerter Lebensmittel zu sichern. Artikel 33 der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 nennt daher als wichtigstes Ziel der GAP:

„die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern.“

Dazu bediente sich die GAP verschiedener Instrumente (vgl. Herman/Kuper 2003: 2-4; Watzek 2002: 11f; Wolpold-Bosien 1999: 63): Über „**Marktordnungen**“ wurde für die Mehrzahl der Agrarprodukte ein gemeinsamer EU-Markt geschaffen. In diesen Marktordnungen gab es **einheitliche Richtpreise**, die über den Weltmarktpreisen lagen, sowie die Garantie, dass überschüssige Produkte zu einem Mindestpreis, dem „**Interventionspreis**“, aufgekauft und eingelagert wurden. Aufgrund des hohen Preisniveaus in der EU wurde der Binnenmarkt vor Produkten aus Drittländern abgeschottet – z.B. durch **Zölle** und **Mengenkontingente**. Gleichzeitig erhielten Agrarexporteure **Exportsubventionen**, damit sie ihre Produkte trotz des hohen EU-Preises auf dem Weltmarkt absetzen konnten.

Von Krisen und Reformen

Die Folge von ständig gesicherten Preisen und einem rasanten Anstieg der Produktivität war eine Explosion der Agrarproduktion in Europa – und zwar auch nachdem bei vielen Produkten in den 70ern die Selbstversorgung erreicht war. „In Milch- und Getreideüberschüssen schwimmend“ (Wolpold-Bosien 1999: 66) entwickelte die EU eine aggressive Exportstrategie und wurde von einem überwiegend importierenden Akteur zu einem führenden Agrarexporteur – besonders bei Milchprodukten, Weizen und Fleisch.

Das wiederum führte zu Handelskonflikten mit anderen Exporteuren wie den USA. Aber auch intern geriet die GAP aufgrund ins Uferlose wachsender Agrarausgaben und der wachsenden Überproduktion unter Druck. 1986 lagerten beinahe 1,3 Mio. t Butter und 15 Mio t. Getreide in Kühl- und Lagerhäusern der EU. Fast 40% der Ausgaben für die GAP flossen Mitte der 80er Jahre in Exportsubventionen, 15% wurden für die Lagerhaltung ausgegeben (Watzek 2002: 16).

Bereits in den 80er Jahren reagierte die Union mit einer Senkung der Interventionspreise in einigen Sektoren und mit der Einführung einer Quote für Milch, durch welche die Produktion reduziert werden sollte. Eine erste grundlegende Veränderung der GAP wurde dann 1992 versucht (**Mac Sharry Reform**): Einzelne Marktordnungspreise – z.B. für Getreide – wurden reduziert, als Ausgleich dafür wurden Direktzahlungen für BäuerInnen eingeführt, die an die bewirtschaftete Fläche (als Ausgleich für eine Teil-Stillegung der Produktionsfläche) oder die Zahl der Tiere gebunden waren.

Diese Richtung wurde bei der nächsten Reform beibehalten: Im Rahmen der **Agenda 2000** wurden die Interventionspreise weiter gesenkt und die Ausgleichszahlungen erhöht. Letztere wurden unter dem Stichwort „Modulation“ gekürzt, um mehr Mittel zur Stärkung des ländlichen Raums frei zu setzen. Diese Modulation war allerdings ebensowenig verpflichtend wie die „Cross-Compliance“: die teilweise Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und ihre Bindung an die Einhaltung von Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzstandards.

Das änderte sich mit der **Halbzeitbewertung der Agenda 2000** im Jahr 2003: Modulation und Cross Compliance wurden obligatorisch. Die Direktzahlungen sind damit zumindest teilweise nicht mehr produktionsgebunden, sondern wurden in – historisch berechnete – Betriebsprämien überführt. Und sie werden nur ausgezahlt, wenn gewisse ökologische und qualitative Standards eingehalten werden. Allerdings bleibt den einzelnen EU-Staaten ein weitreichender Spielraum bei der Umsetzung dieser Reformschritte – z.B. in der Frage, wieviele Zahlungen sie tatsächlich von der Produktion entkoppeln werden (vgl. Jasper 2005).

Produktivismus auf Kosten der bäuerlichen Landwirtschaft

Reformen hin oder her – nach beinahe einem halben Jahrhundert GAP bleiben die zentralen Paradigmen europäischer Agrarpolitik unverändert. Z.B. das Primat des Produktivismus, das die Steigerung der Produktivität über alle anderen Funktionen der Landwirtschaft stellt – seien sie sozialer, gesundheitspolitischer oder ökologischer Natur. Dass die GAP weiterhin daran ausgerichtet ist, zeigt der Entwurf für eine Verfassung Europas. Oberstes Ziel der GAP soll es demnach sein

„die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern“ (Art III-227 (1)(a)).

Doch genau diese Produktivitätsfixierung hat fatale Nebenwirkungen für ProduzentInnen, KonsumentInnen und die Umwelt. Letztere bezahlt für die Monokulturen, Dünger, Herbizide und Pestizide einer intensiven Landwirtschaft einen hohen Preis. Auch für den Menschen entpuppt sich die industrielle Landwirtschaft durch Schweinepest, Rinderwahnsinn & Co. immer mehr als Gefahr – vom drohenden Vormarsch der Agro-Gentechnik ganz zu schweigen. Und frei nach dem Motto „wachsen oder weichen“ brachte die kapitalintensive Rationalisierung und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Produktion eine Konzentration der Betriebe und einen rapiden Rückgang der Beschäftigten auf dem Land mit sich: In Europa

verlor die Hälfte der Vollzeitbeschäftigten in der Landwirtschaft zwischen 1980 und 2001 ihren Job (McMichael 2004: 7); in Deutschland ging die Zahl allein im letzten Jahrzehnt um 1/4 zurück (Vorley 2003: 16).

Eine weitere Folge der Produktivitätsfixierung ist die anhaltende Überproduktion bei einzelnen Produkten wie z.B. Milch. Seit der Abkehr von der Preisstützung durch die MacSharry-Reform geht sie für die BäuerInnen mit sinkenden Preisen für ihre Produkte einher. So erhalten sie beispielsweise von den Molkereien nur noch durchschnittlich 27,7 Cent für den Liter Milch, die Erzeugerkosten liegen aber bei 32 Cent pro Liter (Bormann/Deckwirth/Teepe 2005: 21). An dieser Misere wird sich auch durch die jüngste Agrarreform wenig ändern. Im Gegenteil: Die Milchquote wurde jüngst sogar erhöht, so dass hier mit einem weiteren Preisverfall zu rechnen ist. Er wird noch mehr MilchbäuerInnen in den Ruin treiben.

Moderne Sklaverei in der europäischen Landwirtschaft

Bei anderen Produkten wie Obst und Gemüse sind neben den BäuerInnen insbesondere LandarbeiterInnen die Leidtragenden dieses Kostendrucks. Häufig sind es SaisonarbeiterInnen, die mit Niedriglöhnen abgespeist werden und Illegalisierte, denen noch weniger gezahlt wird, wenn sie nicht ganz um ihren Lohn geprellt werden. Zum Beispiel im andalusischen „Plastikmeer“ El Ejido, wo auf einer Fläche von 320 Quadratkilometern in Plastikgewächshäusern Gemüse für den Export produziert wird. 80.000 MigrantInnen aus Afrika, Lateinamerika und Osteuropa arbeiten hier für 3,50 die Stunde. Fast alle sind ohne Arbeitsvertrag und können je nach Bedarf eingestellt und entlassen werden. Insbesondere diejenigen ohne Aufenthaltsgenehmigung müssen schlimmste Arbeitsbedingungen akzeptieren. Sie hausen in selbst gebastelten Verschlägen, ohne Trinkwasser, Toiletten oder Strom. Arbeitsunfälle und Vergiftungen durch Chemikalien sind an der Tagesordnung (Europäisches BürgerInnenforum/CEDRI 2004: 9-18).

Wo Agrarsubventionen wirklich landen

Nach Maden im Subventionsspeck hören sich dieses Szenarien so gar nicht an. Tatsächlich landet ein Großteil der EU-Agrarsubventionen gar nicht in den Taschen von BäuerInnen, geschweige denn LandarbeiterInnen. Im Falle von Exportsubventionen leuchtet das ein, denn die kassieren weiterverarbeitende Industrie und große Handelsunternehmen mit Namen wie Nordmilch-EG oder Südfleisch GmbH.

Aber auch von anderen Unterstützungen der Landwirtschaft profitierte bislang überwiegend die verarbeitende Industrie (z.B. Molkereien oder Schlachthöfen). Nicht für Milch galten

nämlich Mindestpreise, sondern für Butter, Magermilchpulver und Käse. Nicht Mastbullen wurden subventioniert, sondern Schlachthälften. Auch heute noch kassieren 20% der Höfe 80% der Subventionen (Wiggerthale 2005). Daran wird auch die Agrarreform von 2003 wenig ändern, da sie Subventionen vor allem an die Fläche bindet und damit große Ackerbaubetriebe begünstigt. Zudem werden die Prämien historisch berechnet – an der bisherigen Verteilung der Zahlungen auf die Betriebe wird sich also wenig ändern. Außerdem werden soziale Kriterien wie die Zahl der Beschäftigten in einem Betrieb auch in Zukunft keine Rolle bei der Verteilung der Gelder spielen, was weiterhin die rationalisierte Produktion begünstigen wird (Jasper 2005: 41).

Dass viele BäuerInnen in Europa finanzielle Unterstützung dagegen bitter nötig haben, zeigt der agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2005. Konventionell wie ökologisch wirtschaftende Betriebe können demnach aufgrund der niedrigen Preise für Agrarprodukte ihre Kosten nicht allein durch die Einnahmen aus dem Verkauf decken. Ein Abbau der Direktzahlungen wäre das Ende vieler Betriebe, zumindest, solange die Preise nicht steigen (Wiggerthale 2005).

Entwicklungspolitische Negativbilanz

Brachte die Entwicklung der GAP für viele europäische BäuerInnen die Verdrängung aus ihrem Beruf, so konnten viele von ihnen doch durch soziale Sicherungsnetze aufgefangen werden. In den Ländern des Südens bedeutet Verdrängung kleinbäuerlicher Strukturen dagegen den Kampf gegen Hunger und Tod.

Die GAP hat in diesem Kampf in der Vergangenheit eine große Rolle gespielt, denn die europäische Subventions- und Exportpolitik hat in vielen Ländern des Südens erheblich zur Verdrängung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft beigetragen. So z.B. in einigen westafrikanischen Ländern, deren Märkte mit tiefgefrorenen Hähnchenteilen aus Europa geradezu überschwemmt wurden. Und das zu Preisen, die unterhalb der Produktionskosten in den afrikanischen Ländern lagen. Möglich ist das durch Exportsubventionen, die es europäischen Exporteuren ermöglichen, Hähnchen zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt zu schleudern, aber auch durch das massive Überangebot von Hähnchenteilen, die auf dem europäischen Markt keine AbnehmerInnen finden. Die Folge: Allein in der ersten Hälfte 2002 stellten 40% der senegalesischen GeflügelbäuerInnen ihre Zucht ein, weil sie mit den europäischen Billigprodukten nicht konkurrieren konnten (Hermelin 2004). In Kamerun gaben zwischen 1996 und 2002 ganze 92% der GeflügelbäuerInnen mit einem Viehbestand von unter 500 Hühnern auf!

Kein Ende des Dumpings in Sicht

Kein Wunder, dass die EU international aufgrund dieser Praktiken am Pranger steht – insbesondere im Rahmen der Verhandlungen in der Welthandelsorganisation WTO. Nun beginnt sie, auf diese Kritik mit einer Restrukturierung der GAP zu reagieren – eingekleidet in entwicklungspolitische Rhetorik, aber mit wenig Substanz.

So hat sie sich zwar bereit erklärt, ihre Exportsubventionen, und damit eine der Hauptursachen von Dumping, abzuschaffen. Allerdings relativiert sich dieses Zugeständnis, wenn man bedenkt, dass die EU dabei ist, die Preise für gerade diejenigen Produkte zu senken, für die Exporteure bisher aufgrund des hohen EU-internen Preisniveaus am meisten auf Exportsubventionen angewiesen sind: Bei Zucker geschieht das durch direkte Preissenkungen, bei Milchprodukten durch die Ausweitung der Milchquote und die damit einhergehende Überproduktion, die den Milchpreis weiter in den Keller treiben wird. Die europäischen ProduzentInnen werden zumindest teilweise für ihre Einkommenseinbußen finanziell entschädigt. Ergo: Auch ohne Exportsubventionen können diese Produkte in Zukunft spottbillig auf dem Weltmarkt abgesetzt werden und dort den weltweiten Verdrängungswettbewerb zwischen den ProduzentInnen anheizen.

Laut Paul Goodison (2003: 13) vom European Research Office wird auch die Entkopplung nichts am Problem der Überschussproduktion, und damit auch an der Exportorientierung der GAP ändern:

„Abgesehen von Rindfleisch und Roggen wird es wahrscheinlich bei allen Produkten einen Anstieg in der Produktion geben, so dass mehr Überschüsse für den Export zur Verfügung stehen werden, und zwar zu einem wesentlich niedrigeren Preis als im Moment.“

Für den Weltmarkt und insbesondere die kleinbäuerliche Landwirtschaft im Süden bleibt die GAP damit problematisch. Und auch innerhalb der EU wird sich die Dynamik des Produktionssystems nicht ändern: Mit dem Festhalten am Modell des Produktivismus und der Zementierung eines ungerechten Subventionssystems wird die Konzentration der Betriebe und der Rückgang der Stückkosten weitergehen.

Konzepte für eine GAP-Reform: Konservativ und grün-liberal

Dass die wesentlichen Prinzipien der GAP – Produktivismus, Überschussproduktion und Exportorientierung – von den Reformen und Reförmchen der letzten Jahrzehnte unberührt bleiben konnten, erklärt sich mit der anhaltenden Dominanz zweier Konzepte für die Zukunft

europäischer Agrarpolitik (vgl. Kroll 2002): Das ist auf der einen Seite das konservative Modell, das darauf zielt, die Regeln der GAP durch minimale Korrekturen WTO-kompatibel zu gestalten, aber sie im wesentlichen so zu lassen, wie sie derzeit ist. Wettbewerbsfähigkeit, Produktivismus und Exportorientierung stehen weiter im Vordergrund. Dieses Modell wird von denen vertreten, die von dieser Politik bisher profitieren – der Nahrungsmittelindustrie, den großen Agrarhandelskonzernen und dem Deutschen Bauernverband (DBV). Letzteres mag auf den ersten Blick verwundern, ein Blick auf die wachsende Verwobenheit von DBV, Nahrungsmittelindustrie und Genossenschaften macht aber deutlich, dass diese Position zwar weniger im bäuerlichen Interesse ist, dafür aber durchaus im Interesse einzelner Mitglieder des Verbandes (vgl. Unabhängige Bauernstimme 2002).

Ein zweites Reformkonzept hat erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen: das grün-liberale. Ganz im Geiste des ökonomischen Liberalismus soll die Konkurrenz mit den ausländischen Wettbewerbern den Strukturwandel in der europäischen Landwirtschaft herbeiführen. Dazu gehört auch der teilweise Abbau von Agrarsubventionen. Allerdings haben die grün-liberalen Reformer erkannt, dass die Landwirtschaft im Norden einige Funktionen erfüllt, die der Markt nicht gewährleisten kann – Umweltschutz und Landschaftspflege beispielsweise. Diese Funktionen soll eine „umweltfreundliche europäische Restlandwirtschaft“ (Kroll 2002: 45) erfüllen, und zwar durchaus mit finanzieller Unterstützung der öffentlichen Hand. Die restliche Landwirtschaft – hochindustrialisiert und wettbewerbsfähig – soll dagegen volle Aktionsfreiheit auf den Märkten dieser Welt haben.

Eine andere Landwirtschaft ist möglich! – bäuerlich-zivile Alternativen

Ein drittes Konzept (bäuerlich-zivil) wird vertreten vom internationalen KleinbäuerInnen-Verband Via Campesina (www.viacampesina.org) und seinem europäischen Ableger, der Confédération Paysanne (www.confederationpaysanne.fr), aber auch zunehmend von globalisierungskritischen Organisationen wie Attac (www.attac.de/agrarnetz). Sie fordern einen Paradigmenwechsel in der europäischen Landwirtschaft: Die Abkehr von der Exportorientierung und die Orientierung auf lokale und regionale Märkte soll einhergehen mit der Extensivierung der Landwirtschaft und einer Neuausrichtung des Subventionssystems. Der Faktor Arbeit soll stärker unterstützt werden und die Produktionsmenge sowie die Preise für landwirtschaftliche Produkte sollen kontrolliert werden. Gebündelt werden viele dieser Forderungen im Konzept „Ernährungssouveränität“ – dem Recht jeder Gemeinschaft auf eine eigenständige Landwirtschafts- und Ernährungspolitik, den eigenen ökologischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Umständen entsprechend. Das wiederum setzt das Recht jeder

Gemeinschaft voraus, ihren Markt zu schützen, insbesondere vor Produkten, die unterhalb der Produktionskosten angeboten werden. Damit erteilt das bäuerlich-zivile Modell den Agro-Export-Ambitionen sowohl des konservativen Modells als auch der liberal-grünen Variante eine klare Absage.

Es bleibt viel zu tun, damit diese bäuerlich-zivile Alternative zur derzeitigen EU-Agrarpolitik Wirklichkeit wird und die „Margerite“ bäuerliche Landwirtschaft, von der François Dufour im Eingangszitat zu diesem Artikel spricht, wieder ins Gleichgewicht gerät. Dazu bedarf es einer breiten Koalition von Umwelt-, Entwicklungs-, KonsumentInnen und KleinbäuerInnen-Organisationen in Europa, die auf Veränderungen auf politischer Ebene drängt. Dazu müssen aber auch Räume für alternative Landwirtschafts- und Ernährungsmodelle erhalten bzw. geöffnet werden. In Deutschland könnte das heißen, sich dem Eroberungsfeldzug der Gentechnik in den Weg zu stellen oder die Dumpingpolitik von Aldi, Lidl & Co. zu delegitimieren. Alles in dem Wissen, Teil eines globalen Kampfes zu sein. Einem Kampf um Nahrung, Leben und Würde. Oder eine simple Margerite.

Literatur

Bormann, Sarah/Deckwirth, Christina/Teepe, Saskia (2005): Grenzenlos Billig? Globalisierung und Discountierung im Einzelhandel, Berlin.

Bové, José/Dufour, François (2001): Die Welt ist keine Ware. Bauern gegen Agromultis, Zürich.

Europäisches BäuerInnenforum/CEDRI (Hrsg.) (2004): Bittere Ernte. Die moderne Sklaverei in der industriellen Landwirtschaft Europas, Basel.

Goodison, Paul (2003): The Likely Impact of CAP-Reform on EU Positions in Cancún. A Discussion Paper.

Herman, Patrick/Kuper, Richard (2003): Food for Thought. Towards a Future for Farming, London.

Hermelin, Bénédicte (2004): Agricultural Dumping in the Chicken Sector: The Case of Western and Central Africa, in: Germanwatch (Hrsg.), Stop Dumping. Promote Food Security, Bonn/Berlin, 26-29.

Jasper, Ulrich (2005): Eine Reform, die Arbeit lässt. Zur Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, in: Agrarbündnis (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht 2005, 34-41.

Kroll, Jean-Christophe (2002): Konzepte für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agrarbündnis (Hrsg.), Kritischer Agrarbericht 2002, 43-49.

McMichael, Philip (2003): Food Security and Social Reproduction: Issues and Contradictions, in: Bakker, Isabella/Gill, Stephen (Hrsg.), Power, Production and Social Reproduction. Human In/security in the Global Political Economy, London/New York, 169-189.

Unabhängige Bauernstimme (2002): Die Macht des Bauernverbands – Macht der Bauern oder Macht des Agrobusiness?, in: Agrarbündnis (Hrsg.), Kritischer Agrarbericht 2002, 66-71.

Vertrag über eine Verfassung für Europa,
http://www.europa.eu.int/constitution/de/ptoc45_de.htm#a280 [11.11.2005].

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Konsolidierte Fassung 1997),
Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997, http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/treaties_founding.htm [11.11.2005].

Vorley, Bill (2003): Food, Inc. Corporate Concentration from Farm to Consumer, London.

Watzek, Hans (2002): EU-Agrarpolitik auf dem Prüfstand. Bilanz und Alternativen einer sozialen und ökologischen Landwirtschaft, Hamburg.

Wiggerthale, Marita (2005): What's wrong with EU agricultural subsidies? <http://www.fairer-agrarhandel.de> [3.9.2005].

Wolpold-Bosien, Martin (1999): Die andere Eroberung. US-amerikanische und europäische Agrarexportpolitik und ihre Folgen für den Hunger im Süden der Welt, Rheda-Wiedenbrück.